literatura econômica

volume 1 - número 2

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social
novembro/dezembro - 1979

ISSN 0100-655X

literatura econômica

volume 1 | novembro-dezembro 1979 | número 2

Sumário

ARTIGOS E COMUNICAÇÕES

A Teoria da Baleia e a Gerência da Pesquisa
Cláudio de Moura Castro .. 113

Pesquisa e Política Simon Schwartzman 121

LIVROS

Relação Classificada 125

Resumos Informativos 133

PERIÓDICOS

Sumários Correntes 141

Resumos Selecionados 181

PUBLICAÇÕES ESPECIAIS

Publicações Seriadas 185

Miscelânea 198

PESQUISAS ECONÔMICAS

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Univ. Federal do Pará 203

Publicado por

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social

INSTITUTO DE PESQUISAS - INPES

Rio de Janeiro

Lit. econ., 1(2):111-210, 1979.

Pesquisa e Política*

Simon Schwartzman

Pesquisa e política são atividades distintas, com lógicas próprias e nem sempre coincidentes. Seu relacionamento é variado, complexo, e nem sempre harmônico. A tese desta comunicação é que esta diferenciação e separação deve ser mantida.

O Problema

O hiato existente entre a pesquisa de tipo científico e a ação política governamental pode ser percebido com clareza quando se atenta para as diferentes lógicas que regem os dois tipos de conhecimento. O conhecimento gerado pela pesquisa de tipo científico é, tanto quanto possível, preciso, ou pelo menos com uma probabilidade de erro bem delimitada. O pesquisador pode trabalhar com aspectos parciais da realidade, e o conhecimento dos limites de sua própria ignorância é um dos atributos importantes do bom pesquisador. Quem toma decisões, no entanto, tem que se definir em um contexto de incerteza, e não tem condições de deixar de lado problemas simplesmente porque eles não são suficientemente conhecidos em todos os seus aspectos. A probabilidade pode entrar no cálculo de quem toma a decisão, mas os resultados últimos das ações efetivamente empreendidas serão sempre, é claro, determinados e unívocos, assim como unívocas tendem a ser as próprias ações.

Isto significa que, mesmo quando aspira a um máximo de racionalidade, a lógica das decisões políticas é bem distinta da lógica da pesquisa científica. Mas sabemos que a racionalidade de quem toma decisões a nível político é sempre uma combinação de vários objetivos nem sempre concordantes. Essencialmente, existe quase sempre uma tensão entre a lógica de manutenção e ampliação dos recursos de poder e a lógica do exercício desse poder. Quando estas duas lógicas se contradizem, a política governamental tenderá ao mínimo satisfatório, e não ao máximo racionalmente possível. Quando elas se reforçam, a política poderá tender a um máximo aparente, independente de eventuais custos ou efeitos secundários. É possível ilustrar estas possibilidades com inúmeros exemplos: no

*Comunicação apresentada ao simpósio sobre Pesquisa Econômica, Decisões de Governo e Participação da Sociedade, organizado pelo IPEA/INPES por ocasião do VI Encontro Anual da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC. Gramado, dezembro de 1978.

primeiro caso, uma agência governamental de reforma administrativa cuja existência dependa do beneplácito dos setores a serem administrativamente reformados; no segundo, uma agência responsável por uma política de construção de obras viárias, apoiada politicamente por empreiteiros.

As pesquisas sócio-econômicas podem buscar afetar tanto a base política de quem toma as decisões - alterando, de uma forma ou de outra, o equilíbrio existente entre as duas lógicas - quanto os próprios recursos de conhecimento que os centros de decisões possam utilizar. Diversos tipos de pesquisa visam a diferentes tipos de público, e desempenham funções distintas:

a) Pesquisas descritivas - São pesquisas que se limitam a descrever uma realidade - no caso das pesquisas sócio-econômicas, em geral uma realidade dramática: violência nas cidades, pobreza no Nordeste, déficit habitacional, subemprego, etc.

Essas pesquisas têm, essencialmente, uma função crítica. Chamam a atenção para os problemas, e mostram aos tomadores de decisão as questões que eles não estão resolvendo. Dirigidos os seus resultados ao grande público, elas são facilmente compreensíveis, e produzem impacto político potencialmente grande, com efeitos sobre os responsáveis pelas ações governamentais.

b) Pesquisas históricas - As pesquisas históricas podem se dividir em dois grandes grupos: os estudos de processos e os estudos de eventos. No primeiro caso, analisa-se a evolução no tempo de certas macrovariáveis: níveis de investimento, taxas de inflação, concentração urbana, níveis educacionais da população, níveis de saúde, industrialização. No segundo, a análise se concentra em uma série de ações ou decisões empreendidas por pessoas em posição de decidir - empresas, governos, líderes políticos, sindicatos - que se entrelaçam em uma sucessão temporal. Idealmente, elas combinam as duas coisas, processos e eventos.

As pesquisas históricas têm, sobre as pesquisas descritivas, a vantagem de exercer uma função de balizamento sobre eventuais políticas governamentais. Esse balizamento se faz, em primeiro lugar, explicitando a relativa tenacidade ou dificuldade dos eventos em questão, permitindo distinguir o eventual do estrutural, o ocasional do permanente. Em segundo lugar, esse balizamento se exerce sobre as próprias ações governamentais: permite recordar tentativas fracassadas, saídas ilusórias, e soluções efetivas mas esquecidas. Permite também estimar as forças relativas dos que tomam as decisões, e seus interesses e motivações mais permanentes e básicos, em contraposição aos mais eventuais e superficiais.

c) Pesquisas analíticas e comparativas - Ainda que em número pequeno, estas são as pesquisas que bus

cam explicações que vão além das funções críticas e de balizamento. Permitem estabelecer relações de causa e efeito que sejam mais do que seqüências temporais singulares, e eventualmente proporcionam aos tomadores de decisão instrumentos potencialmente eficazes para sua ação.

Ao contrário das anteriores, no entanto, as pesquisas analíticas tendem a ser mais técnicas, de difícil compreensão para o público mais amplo, como também para os decisores políticos. O público destas pesquisas é, pois, essencialmente, a própria comunidade acadêmica.

A principal função social das pesquisas analíticas é elevar o próprio nível de conhecimento existente a respeito da realidade econômica e social, não de forma abstrata, como conhecimento desencarnado, mas como patrimônio de uma comunidade acadêmica bem identificada. Na medida em que este patrimônio se forma, vão sendo estabelecidas fronteiras cada vez mais claras entre o charlatanismo e o conhecimento efetivo, assim como um forum onde estas fronteiras podem ser constantemente verificadas e revistas. Em sua forma caricata, essas fronteiras conduzem à formação de grupos tecnocráticos, que exercem influência e poder em nome de um conhecimento esotérico que, de fato, não possuem. Na sua forma correta, no entanto, elas são indispensáveis em qualquer sociedade que pretenda conduzir suas políticas econômicas e sociais com um mínimo de competência.

d) Pesquisas prospectivas - Pesquisas ou estudos prospectivos não se preocupam tanto em explicar, quanto em prever. Ao contrário do que muitas vezes é dito, só em situações muito especiais existe uma coincidência entre a explicação científica e a previsão: são situações experimentais, de laboratório ou teóricas, em que as cláusulas de *ceteris paribus* são reais, e os raciocínios de tipo "se A, então B" podem ser efetivamente testados e estabelecidos. No mundo histórico e real, os eventos futuros são sempre sobredeterminados, sujeitos a variáveis intervenientes de todo tipo e a oscilações e interferências de eventos não previstos. As análises prospectivas buscam, essencialmente, extrapolar conseqüências futuras de possíveis ações de política, tendo em conta o comportamento secular de algumas variáveis mais estratégicas. Elas utilizam, para isso, tanto estudos históricos quanto relações conhecidas derivadas de estudos analíticos. Em si mesmo, no entanto, o que fazem essencialmente é estabelecer cenários de possíveis estados futuros de variáveis críticas - renda, saúde, alimentação, poluição, riqueza, poder.

A função das análises prospectivas é, essencialmente, a de alongar o horizonte temporal das políticas governamentais e dos que tratam de influenciá-las. A limitação

dos horizontes temporais tanto de uns quanto de outros tende a reduzir o interesse social por esse tipo de pesquisa, enquanto que sua relativa pobreza teórica tende a limitar-lhe o interesse acadêmico. Isso explica, talvez, por que pesquisas prospectivas tendam a ser estimuladas por grupos ideologicamente motivados mas politicamente desprovidos de maiores recursos de influência ou decisão. Em outros casos, elas funcionam como técnicas de avaliação de eventuais cursos de ação política (como nos _war games_, _business games_ e similares), totalmente a serviço de preferências políticas preestabelecidas.

Conclusões

A principal conclusão é a de que a pesquisa sócio-econômica não deve e não pode ter um relacionamento demasiadamente íntimo nem com os centros de decisão política nem com os centros formadores de opinião pública. A pesquisa sócio-econômica, em seus diversos tipos, tem funções sociais de crítica, balizamento, entendimento e previsão de possíveis ações ou omissões governamentais. Essas funções só em poucos casos se exercem por influência direta. Na maioria das vezes, elas se ancoram no prestígio e na reputação de uma comunidade de cientistas sociais competentes, e daí atingem as demais esferas da sociedade.

Na medida em que exista uma comunidade científica bem constituída em ciências sociais e econômicas - com seus institutos, suas publicações, seus seminários e congressos, seus cursos, etc. - existirá sempre um _forum_ para identificar novos problemas, sugerir soluções alternativas, descobrir e isolar o charlatanismo, traçar limites e chamar a atenção para políticas equivocadas ou mal-intencionadas. Isto não significa, evidentemente, que essa comunidade seja necessariamente incorruptível, mas, simplesmente, que ela pode desempenhar um papel social importante, desde que centrada em bases próprias. A proximidade dos príncipes é sempre sedutora, mas potencialmente destruidora da autonomia e rigor intelectual, sem os quais a pesquisa e o trabalho intelectual de qualidade não existem.